Comisión Especial de población y desarrollo social
Carpeta Nº 2807 de 2014

Versión Taquigráfica N° 2203 de 2014

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
ver exposición

PRODUCCIÓN FAMILIAR AGROPECUARIA Y PESCA ARTESANAL

Se declara de interés general y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de julio de 2014

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Berta Sanseverino.

MIEMBROS: Señoras Representantes Verónica Alonso, Ana Lía Piñeyrúa y Mercedes Santalla y señores Representantes Pablo D. Abdala, Julio Bango, Gustavo Cersósimo, Juan Manuel Garino Gruss, Felipe Michelini y Nicolás Pereira.

ASISTEN: Señores Representantes Edgardo Rodríguez y Yerú Pardiñas.

INVITADOS: Señora Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas, economista Laura Nalbarte, acompañada de la señora Subdirectora de la División de Estadísticas Sociodemográficas, economista Adriana Vernengo y el señor Director de la División de Estadísticas Sociodemográficas, ingeniero agrónomo Carlos E. Calvo.

Por la Comisión Nacional de Fomento Rural, los señores Fernando López, Secretario General e ingeniero agrónomo Gustavo Pardo, Coordinador Ejecutivo.

SEÑORA PRESIDENTA (Sanseverino).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social tiene mucho gusto en recibir a la Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística, economista Laura Nalbarte, a la economista Adriana Vernengo y al ingeniero Carlos Calvo.

La señora Diputada Piñeyrúa, en mayo de 2014, solicitó esta comparecencia a través de una nota, en la que establecía: "Por la presente a través de su intermedio solicito que la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social convoque al Instituto Nacional de Estadística, a los efectos de ampliar la información otorgada, con fecha 23 de diciembre de 2013, al pedido de informes que solicitara en setiembre del mismo año. El mismo refiere a la forma de cómputo de los ingresos de las personas para medir la pobreza.- Sin otro cometido, la saluda cordialmente,".

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Agradecemos a la Directora Técnica del Instituto Nacional de Estadística y a quienes la acompañan por su deferencia de concurrir a esta Comisión.

En mi pedido de informes quedaron en evidencia las dudas y las discrepancias que tengo -y que he manifestado aquí y públicamente- sobre la forma de cálculo del indicador de la pobreza, vigente en Uruguay desde el año 2008. En este cálculo se computa entre los ingresos de las personas el valor promedio de la cuota mutual del Fonasa, lo que a mi juicio eleva artificialmente los ingresos de las personas y, por lo tanto, baja, también en forma artificial, el indicador de pobreza.

A raíz de esta discrepancia elevé ese pedido de informes al Instituto Nacional de Estadística para que se me proporcionara la cifra actual de pobreza, sin computar el valor promedio de la cuota mutual del Fonasa.

Algunos puntos de la respuesta me generaron dudas, pero me llamó especialmente la atención el penúltimo párrafo, donde se establece que no sería metodológicamente conveniente proporcionar esa información, es decir la tasa de pobreza actual, sin computar el valor promedio de la cuota mutual del Fonasa. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística, en 2008, cuando se comenzó a aplicar esta nueva forma de cómputo de los ingresos, sí lo hizo.

En el informe de la División Sociodemográfica del Instituto Nacional de Estadística sobre el cambio de metodología en el primer semestre de 2008, dice que el descenso de la pobreza entre el primer semestre de 2006 y el primer período de 2008 es de 6.7 puntos porcentuales, pero que se sitúa en 4.3 si no se considera la adjudicación del Fonasa a los menores de dieciocho años a partir del 1º de enero de 2008, lo que da una pauta del significado del acceso a la atención de la salud de los menores en los hogares más pobres. También se establece que en el último año la disminución alcanza a 4.7 puntos, en tanto llega al 2.3 si no se incluye la reforma de la salud. Quiere decir que en su momento el INE sí hizo el cálculo sin tener en consideración esta nueva forma de cómputo de los ingresos.

Dado que la influencia de esta forma de cálculo cada vez es mayor, a medida que aumentan los colectivos beneficiados por el Fonasa -cuando ingresaron los menores de 18 años el peso ya era muy sustantivo; la pobreza hubiera sido casi el doble si no se hubiera tenido en cuenta esto-, me parece que la información debería darse en todos los casos.

Este tema ha estado en debate, inclusive en la Academia. Hay connotados académicos que hacen su cálculo sin tener en cuenta el valor promedio de la cuota mutual del Fonasa. Tengo cálculos hechos por notorios académicos del Instituto de Economía que no tienen en cuenta ese valor porque discrepan con este criterio, como también discreparon con el aplicado para medir la canasta básica o la línea de pobreza. En este caso hay información disponible sobre este tema. Repito: el INE ya lo hizo en 2008; entonces, no entiendo por qué ahora metodológicamente no corresponde.

Por otro lado, en la contestación al pedido de informes se dice que históricamente el Instituto Nacional de Estadística computa como ingreso ficto el correspondiente a las cuotas mutuales, y menciona a Disse, al Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas y a Sanidad Policial. Convengamos que es verdad que así se hizo, pero también convengamos que la incidencia de las poblaciones comprendidas por Disse eran solo actividad privada y solo trabajadores. El Hospital Policial y el Hospital Militar tienen una incidencia muchísimo menor que la que puede tener hoy la cobertura del Fonasa, que apunta a ser universal, y ya casi lo es.

Creo que la respuesta del INE omite su propio concepto, dado que en su definición se habla de ingreso salarial. Hoy, el Fonasa está cubriendo una población que no se corresponde con esta definición. La cuota mutual de Fonasa no se corresponde con los ingresos salariales en el caso de los hijos menores, de los jubilados ni de otros colectivos.

Quisiera saber a quiénes se les imputa la cuota promedio del Fonasa. A partir de la información de 2008 que brindó el INE, que calculó la pobreza sin Fonasa, está claro que está tomando en consideración a los menores de dieciocho años. Pero ahora, ¿a quiénes toma además? ¿A los cónyuges, a los convivientes de los trabajadores dependientes, a los trabajadores por cuenta propia? ¿Qué montos se les imputa? ¿Cuál es el valor promedio de la cuota mutual? Hago estas preguntas porque eso no surge de ninguno de los documentos que están en mi poder. ¿Qué porcentaje del ingreso de la familia representa esa cuota mutual promedio del Fonasa? Quiero saber si ustedes tienen algún cálculo al respecto.

En la respuesta al pedido de informes se hace referencia a que la cuota mutual se computa como ingreso, pero también como gasto. Quiero saber si efectivamente se computa un gasto asociado a Fonasa, porque cuando se habla de la canasta básica alimentaria y la canasta básica no alimentaria, se dice que la construcción fue hecha en 2005- 2006. Quiero saber si ahí ya se tuvo en cuenta el valor promedio de la cuota mutual y ese gasto asociado a Fonasa; de lo contrario, hay un notorio desequilibrio que implicaría llegar a una conclusión como la que arribo: que esto eleva artificialmente los ingresos y, por lo tanto, subvalúan la pobreza.

Me gustaría tener una respuesta acerca de cuál es la tasa de pobreza actual sin el cómputo del Fonasa. Según información de especialistas en este tema -yo no lo soy-, haciendo una proyección sobre datos de 2011 -que son los que yo dispongo-, y teniendo en consideración el aumento de colectivos amparados por el Fonasa, la tasa de pobreza hoy estaría en niveles parecidos a los de fines de 1994, y eso me alarma.

Entonces, para clarificar esto, sería muy bueno que el Instituto Nacional de Estadística nos proporcionaran similar información. Si metodológicamente en 2008 fue posible hacerlo, no entiendo por qué hoy no lo es.

SEÑORA NALBARTE.- Antes que nada, quiero informar que hoy me acompañan el Director de Estadística Sociodemográfica, ingeniero Carlos Calvo y la Subdirectora de la División Sociodemográfica, la economista Adriana Vernengo.

El ingeniero Calvo ha estado en la División desde hace muchos años y maneja las fórmulas de cálculo que se han venido realizando y las decisiones que se tomaron en otras oportunidades; la economista Vernengo participó particularmente en el cálculo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria.

Hay varios puntos que quiero plantear y luego voy a solicitar a mis compañeros que expliquen cómo se calculan los ingresos y la canasta. Las respuestas a algunas preguntas vamos a enviarlas a la Comisión, porque no sabíamos cuál era el alcance del pedido de informes y no trajimos ese material. Podemos decir cuál es el costo promedio de la cuota mutual, pero la información sobre cuánto incide vamos a enviarla en otro momento.

Se hicieron algunas afirmaciones que no son correctas. Por ejemplo, se dijo que cambiaron metodológicamente algunas decisiones y no es así. Una cosa es que cambie la incidencia porque cambia la población objetiva, pero no hay un cambio de criterio en la definición. La inclusión del Fonasa en el año 2008 implicó la continuidad con Disse. Es cierto que hoy puede abarcar mayor población, pero no hay un cambio de criterio en el tratamiento del tema. En ese momento, se tomó una decisión metodológica para mantener la continuidad de los cálculos de la misma forma que se trataba a Disse.

Hay decisiones metodológicas que apuntan a la continuidad. Además, como toda decisión metodológica puede ser planteada y analizada desde otros puntos de vista. Actualmente, el hecho de que las bases estén disponibles permite que los investigadores o los Diputados con asesoramiento de investigadores puedan hacer cálculos y cuestionamientos. Está bien que se haga y nosotros debemos explicar por qué lo hacemos metodológicamente, ya que es la función el INE.

La señora Diputada Piñeyrúa mencionó que en su momento se dio determinada discusión. Cuando se construyó la línea 2002 se discutió lo que se incluía o no en la base y hubo una discusión metodológica con algunos acuerdos de la academia y otros no, respecto a las decisiones del INE. Hace cinco o seis años el INE tomó la decisión de construir una nueva línea en base 2002.

Actualmente, se está trabajando con la línea de pobreza que se llama 2006, que tiene como base la encuesta de gastos 2005- 2006. Cambiar la línea 2002 a la 2006 fue una decisión metodológica. En la historia de cálculo de las líneas de pobreza aparece la línea 1996, basada en la encuesta de gasto 1994- 1995; la línea

2002, que tiene la base de la encuesta 1994- 1995 con algunos cambios metodológicos, y la línea actual que es la 2006. Como obviamente la estructura de gastos cambia en el tiempo e internacionalmente se recomienda realizar la encuesta cada diez años, estamos en proceso de empezar a trabajar en una nueva encuesta de gastos. Se puede pensar que quizás habría que ajustar las recomendaciones internacionales porque el cambio de la estructura de gastos se da más rápidamente que antes. La idea está planteada para hacer una nueva encuesta de gastos que va a generar una nueva línea de pobreza.

En definitiva, la diferencia de la 2006 con las anteriores es que tiene una nueva encuesta de gastos e ingresos como base para los cálculos de las canastas y las estructuras de consumo de bienes alimentarios y no alimentarios. No obstante, el tratamiento del Fonasa continúa la línea que se hacía anteriormente a Disse, en base a decisiones que vienen desde que se realiza la encuesta de hogares. En ese sentido, entregamos la copia del informe porque no sabíamos si los integrantes de la Comisión lo tenían.

Es decir que se tomaron decisiones metodológicas de continuidad.

SEÑOR CALVO.- Simplemente, vamos a hacer un mínimo resumen acerca de la encuesta de hogares, en particular el cálculo de ingresos, que sirve de base para calcular el ingreso de las personas y los hogares que se contrasta con la línea de pobreza a efectos de establecer si esas personas están por debajo o por encima de la misma.

La encuesta de hogares tiene propósitos múltiples y en Uruguay se desarrolla continuamente desde 1968. A lo largo del tiempo ha tenido ajustes y reformulaciones, pero siempre ha sido constante en cuanto a los aspectos conceptuales y los marcos teóricos y de definiciones sobre los que se elaboran sus indicadores. La encuesta de hogares básicamente refleja las recomendaciones internacionales de organismos como la OIT de Naciones Unidas. En es sentido, hay dos recomendaciones que nos interesa explicar rápidamente. Una es la del Grupo de Canberra que dice que en términos generales los ingresos hacen referencia a entradas periódicas. Es decir que la encuesta de hogares solo considera para calcular los ingresos promedio las partidas que son permanentes y periódicas, y no los ingresos provenientes de juegos de azar o herencias, porque se obtienen por una sola vez. La otra es el Segundo Informe sobre Estadísticas de Ingresos y Gastos de los Hogares de la XVII Conferencia Internacional de Estadística del Trabajo de la OIT, del año 2003, que establece los componentes que se pueden definir para el cálculo de los ingresos. En ese sentido, se marcan cinco puntos: ingresos procedentes del trabajo, o sea tanto del empleo asalariado como del independiente; ingresos de propiedades procedentes de activos financieros, por ejemplo no marcar cuánto tengo depositado en un banco o los bonos, sino el ingreso que genera el capital por intereses; ingresos procedentes de la producción de servicios en el hogar para consumo propio, por ejemplo el valor locativo, que muchas veces se mira con recelo pero no deja de ser una renta de capital ya que se debe calcular cuánto se gastaría en alquiler si no se es propietario de la vivienda que se ocupa, porque el dinero se puede invertir en un negocio, ponerlo en el banco o comprar una vivienda que genera la renta de no tener que pagar el alquiler; transferencias recibidas en efectivos y bienes del Estado, como jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares, y las transferencias recibidas como servicios del Estado o de otros hogares. Por ejemplo, un servicio por parte del Estado es la educación y entre los servicios de otros hogares se puede considerar la contribución que hacen los miembros de otros hogares como los abuelos en el cuidado de los niños, porque no hay que pagar por ese servicio, pero si se analiza en especie, habría que valorarlo.

La encuesta de hogares considera los primeros cuatro componentes del informe para calcular los ingresos. No incluye el quinto, porque es muy difícil de medir y, además, no hay un aporte que haga el hogar para recibirlo. Todos sabemos que por la educación no tenemos que hacer ningún aporte, a diferencia de lo que sucedía antes con Disse o de lo que ocurre ahora con Fonasa. Asimismo, es muy difícil valorar la contribución que puedan hacer en servicios -no en dinero-, por ejemplo, los abuelos en el cuidado de los nietos. Además, para valorar los aportes del Estado, habría que esperar, y generalmente para la inclusión se hace otro tipo de cálculo, que es la valoración del gasto social.

Básicamente, ese es el componente de los ingresos que captura la Encuesta Continua de Hogares. En el sitio web del Instituto está el cuestionario de esta Encuesta y se puede apreciar la enorme cantidad de conceptos, que son todos incorporados dentro de los primeros cuatro puntos que marca la recomendación internacional.

Hoy estamos acá particularmente por el tratamiento del Fonasa que hace la Encuesta Continua de Hogares, por lo cual vamos a dejar de lado una cantidad de aspectos para centrarnos en ese tema.

La Encuesta Continua de Hogares -como dije- es del año 1968, pero ha tenido revisiones periódicas, y la de 1991 es la que básicamente ha acompañado hasta ahora toda la mecánica de relevamiento de la Encuesta. Ya en esa revisión se imputa como ingreso de los hogares las cuotas mutuales correspondientes a quienes estaban afiliados a Disse así como el derecho a la atención de salud recibida a través de los Hospitales Militar y Policial.

En el año 1991 se incorpora una pregunta. Cuando se consultaba a las personas sobre cómo atendían su salud, se les preguntaba si lo hacían a través de una mutualista -término muy mal usado; en realidad, es una institución de asistencia médica colectiva- por afiliación colectiva por Disse. Después se incorporó una palabra similar, porque con la misma modalidad de aportaciones a Disse, había otro tipo de mecanismos, como el de la famosa Caja de Auxilio de los empleados de Conaprole y otros que ahora no recuerdo.

Asimismo, en el mencionado cuestionario, en el capítulo relativo a ingresos, se consultaba: "¿Cuánto recibió total en especie?", y en "especie" aparecía entre paréntesis "vivienda, alimentos, vestimenta y cuota mutual", para aquellas personas a las que a través del trabajo se les proporcionara la vivienda o alguno de esos insumos. Es decir que desde 1991 se empezó a capturar esa información y se incorporaba en los ingresos de la Encuesta Continua de Hogares, porque lo que le interesa a este estudio son los ingresos líquidos, es decir, luego de realizar todos los aportes o descuentos obligatorios. Y en el caso de la salud en particular, los trabajadores del sector privado debían hacer un aporte para recibir esa atención exclusivamente en el circuito de entidades privadas oferentes de salud en el Uruguay.

Ese sistema se mantuvo hasta 2007. En 2008, una política del Estado cambia el sistema de Disse y aparece el del Fonasa. Entonces, debíamos ser consistentes con las cuestiones que veníamos calculando, porque para acceder a los beneficios del Fonasa hay que tener determinadas condiciones y, además, aportar un porcentaje del ingreso salarial. La diferencia es que no es exclusivo para el trabajador, como sucedía con Disse, sino que en un primer momento se extendió a los hijos menores de 18 años y actualmente también a los cónyuges, siempre y cuando no tengan actividad laboral ni otra modalidad de atención de su salud.

Por lo tanto, como históricamente este valor fue incorporado, y cada vez que se hace una revisión o hay algún cambio procuramos ser lo más consistentes posible, para que no generen ruido cosas que no corresponden, indudablemente, debíamos considerar los aportes al Fonasa en los ingresos de la Encuesta Continua de Hogares, porque tenían la misma modalidad que Disse o que la atención de la salud de los militares y los policías, a quienes también se les quita un porcentaje de su salario. Además, en el caso de ellos históricamente también se le daba a los hijos, y es diferencial el porcentaje de quita que se hace en los salarios según sea con o sin hijos. Por eso fuimos consistentes en la medición.

En resumen, en el caso de los hijos de los trabajadores dependientes, ahora con derecho de atención de salud por el Fonasa, se mantiene el criterio adoptado anteriormente para los funcionarios policiales, militares y de la Universidad. Antes, a los funcionarios de la Universidad se les daba el recibo para atender su salud en la institución de asistencia médica colectiva que eligiera. El valor de la atención de los hijos de trabajadores debe incluirse computándose el promedio de una cuota mutual. Para hacer la valoración se toma en cuenta la información que se captura del Índice de Precios al Consumo de los montos de distintas instituciones y, de acuerdo con la cantidad de afiliados que tiene, se calcula un promedio ponderado: ese es el valor que aparece. En el sitio web del Instituto, en las bases de microdatos que se publican anualmente de la Encuesta Continua de Hogares, hay una variable denominada "Monto- Cuota". Ese es el valor que se carga, de acuerdo con la cantidad de personas que reciben atención de salud a través de los mecanismos que declara.

SEÑORA NALBARTE.- Voy a hacer algunas puntualizaciones con respecto a lo que planteaba el ingeniero Calvo y al comentario inicial de la Diputada.

En cuanto a la cuota mutual que la Diputada desconocía, cabe aclarar que está disponible y es pública; por algo los académicos pudieron hacer el cálculo; está en los microdatos disponibles en la página web.

En el primer semestre de 2008 se hizo el cálculo, pero en el informe anual no, porque se plantea que se descuente de los ingresos, pero en realidad, la cuota mutual figura en la canasta básica. Entonces, habría que sacarlo de la Canasta Básica no Alimentaria.

En el 2008 se hace una aproximación que puede subestimar o sobrestimar, pero si uno hace una serie histórica y descuenta el Fonasa, se mezclan efectos porque, como bien dice la Diputada, hay un incremento de la población que tiene derechos de Fonasa. Entonces, si uno lo saca y considera que todo solo es efecto Fonasa, no es correcto, porque el incremento de Fonasa también está asociado al mayor incremento de la formalidad que se ha dado en estos años, es decir, mayor personas que tienen trabajo formal, y que por tanto tienen derecho a tener descuento. Hubiera sucedido lo mismo con Disse. Si yo descuento el Fonasa, sería incorrecto en el sentido de que tengo efectos que no puedo medir, que están asociados a la mejor formalidad del trabajo.

El ingeniero Calvo mencionaba el colectivo de la Universidad. La Universidad de la República le pagaba la cuota mutual a los funcionarios docentes y no docentes y a dos hijos y no se le descontaba. Hoy por hoy tienen ese beneficio pero se les descuenta Fonasa. Cuando se incluye a personas que no están vinculadas, por ejemplo a niños, los descuentos son mayores con respecto a los que no tienen hijos o personas a cargo.

Uno puede hacer el ejercicio de mirar cuánta gente pagaba personalmente la cuota mutual y cuánta paga ahora el Fonasa y tiene descuentos. De 2007 a 2008, según la Encuesta Continua de Hogares, son aproximadamente 140.000 personas. Cabe aclarar que estas son estimaciones. La cantidad se redujo. Antes, 224.000 personas pagaban la cuota personalmente y, en el 2008 pasaron a ser 85.000. La diferencia es la cobertura que tiene por Fonasa. En el caso de esas personas, tienen una especie de "incremento salarial" porque ahora el costo de la cuota no sale de sus bolsillos sino del descuento del Fonasa.

Creo que la afirmación de que se llega a la cifra de 1994 no es correcta. No sé cuáles son las cifras que se están manejando, pero, sacar el Fonasa, según los técnicos responsables que han trabajando en el tema, plantean que metodológicamente no es correcto. El ingeniero Calvo estuvo en 2008 cuando lo hicieron, y en realidad era a los efectos de contar con una aproximación y desestimaron hacerlo a futuro.

SEÑORA VERNENGO.- Voy a explicar cómo se hacía antes la medición de la pobreza y cómo se hace ahora.

La pobreza es un fenómeno multidimensional, y es posible cuantificarlo a través de diversos enfoques. No sería correcto comparar mediciones de pobreza a través de distintos enfoques.

Feres y Mancero, en un documento del año 1990, plantearon que el término pobreza tiene distintos significados, y que hay distintas formas de interpretar la palabra. Puede ser interpretada como necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.

La opción metodológica del INE para la medición de la pobreza, es el ingreso. Para poder cuantificarla es necesario definir una Canasta Básica Alimentaria y una Canasta Básica Total per cápita. Con esas dos canastas se define la línea de indigencia y de pobreza. Son pobres las personas que están por debajo de ese umbral, y son indigentes las personas que están por debajo del umbral de la línea de indigencia, es decir, los que tienen un ingreso que permite comprar únicamente la Canasta Básica de Alimentos. Esta metodología se aplica en el país desde los años 1990, cuando por primera vez se construye la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total para Montevideo y el interior urbano en ese entonces. Para construir estas canastas no hay una metodología única. En particular, la Canasta Básica Alimentaria se puede construir con criterios exclusivamente normativos, o de acuerdo a los hábitos de alimentación de la población. Para llegar a la Canasta Básica Total, a partir de esa Canasta Básica Alimentaria, se pueden tomar coeficientes de Orshansky, fijos o variables. La Cepal toma los coeficientes fijos y, nosotros, los variables

El coeficiente de Orshansky es el inverso al coeficiente de Engel, o sea que es la proporción del gasto en alimentación sobre el gasto de consumo total.

En la siguiente diapositiva se pueden ver las metodologías de 1996, 2002 y 2006. La fuente de construcción de la línea de pobreza para 1996 y 2002, fue la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 1994- 1995, y para la metodología de 2006, la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005- 2006.

La cobertura geográfica de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares para 1996 y 2002 fue: Montevideo y ciudades de Colonia, Durazno, Maldonado, Rivera y Salto; en el 2006 fue para todo el país:

urbano, mayor y menor de 5.000 habitantes, y rural.

¿Qué tipos de líneas se construyeron? Con la metodología 1996 y 2002 se construyeron dos canastas: una para Montevideo y otra para el interior urbano; con la metodología 2006 se construyó una para el interior rural. Debemos aclarar que la canasta para el interior urbano para las metodologías 1996 y 2002 es para localidades mayores a 5.000 habitantes, y para la 2006 para localidades de cualquier tamaño.

El requerimiento calórico promedio es parecido; no hay diferencias muy grandes. Para la metodología 1996, se exigen para Montevideo, 2.150 calorías y, para el interior, 2.172; para la metodología 2002 las calorías exigidas son menores, porque la diferencia que existe entre la Canasta Básica Alimentaria de 1996 y 2002 es que en este último año se sacó de la canasta -y no se sustituyeron por nuevas calorías-, las comidas fuera del hogar y las bebidas alcohólicas.

Para la metodología 2006, Montevideo tiene un umbral de categoría de 2.153 calorías, el interior urbano, 2.177 y el interior rural, 2.313.

En las metodologías 1996 y 2006, se incluyen en la canasta las comidas y las bebidas alcohólicas fuera del hogar, y en la metodología 2002, no, como ya expresé.

En cuanto al estrato de referencia, en las metodologías 1996 y 2002, es el segundo decil de la distribución del ingreso per cápita de cada área, es decir, Montevideo, interior urbano, mayor de 5.000 habitantes, mientras que para la metodología 2006, es el primer quintil móvil en cada región. La Cepal recomienda que el estrato de referencia se seleccione de esta manera.

Para que se entienda, el estrato de referencia es el grupo de población a partir del cual se construye la Canasta Básica Alimentaria. Se observa cómo se satisfacen los integrantes de esos hogares pertenecientes a esos estratos de las calorías necesarias para asegurarse buenas condiciones de vida y, a través de ese consumo, se construye la canasta básica alimentaria.

Respecto al coeficiente de Orshansky, en la metodología 1996, se usaron los correspondientes al gasto total de consumo con valor locativo de los estratos de referencia. En ese momento, cuando se construye la Canasta, eran 299 para Montevideo y 265 para el interior. La Cepal utiliza un coeficiente de Orshansky de 2. Para llegar al monto de la Canasta Básica Total, se multiplica el monto de la Canasta Básica Alimentaria por el coeficiente de Orshansky. Es decir, que cuanto más pequeño sea el coeficiente de Orshansky, para determinar si los hogares son pobres o no, se exige menos ingresos.

En la metodología 2002, se establecieron coeficientes de Orshansky diferenciales según áreas, tamaño del hogar y presencia de personas menores de dieciocho años.

Las escalas de equivalencia y economías de escala, no fueron incorporadas en la metodología 1996, en la metodología 2002 ambas fueron incorporadas a través del coeficiente de Orshansky y en la metodología 2006, no se incorporaron escalas de equivalencia, pero sí economías de escala.

Las escalas de equivalencia dan cuenta de la distinta composición del hogar, es decir, el requerimiento calórico de 2.170 aproximadamente es el que se corresponde con un individuo promedio, no se define si es hombre o mujer, no tiene edad, es el promedio. Los niños consumen menos, los adolescentes más; esto también depende de la actividad laboral.

Por ejemplo, para un hogar integrado por cinco personas establecemos un requerimiento calórico de 2.170 calorías para cada persona, por lo que se multiplica por cinco. Es un promedio, porque si hay niños pequeños no consumen esa cantidad.

Las economías de escala, en el consumo no alimentario dan cuenta del gasto de luz incorporado en la Canasta Básica no Alimentaria. En el mismo ejemplo de un hogar constituido por cinco personas, no tomamos en cuenta las economías de escala y multiplicamos el gasto de luz por cinco, pero en realidad hay economías de escalas en el consumo de luz: haya una o cinco personas en una habitación, no se consume más luz.

Las economías de escala están incorporadas en las metodologías 2002 y 2006, no así en la de 1996.

Algo importante es cómo se actualiza la composición de los alimentos de la Canasta Básica Alimentaria. En la metodología 1996 y 2006 se actualizan de la misma forma, a través del índice de subrubros del IPC, y en la metodología de 2002, se actualizan por el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas, es decir por lo global y no por los subrubros. La actualización del componente no alimentario, en las metodologías 1996 y 2006 se calcula por el índice a nivel de rubros del IPC y en la metodología 2002, al tener esos coeficientes de Orshansky, se multiplica la Canasta Básica Alimentaria actualizada por ese coeficiente fijo. Implícitamente, el componente no alimentario se está actualizando por el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas.

Respecto al tipo de Canasta Básica Alimentaria, es decir, si es normativa o por hábitos -la observada-, en la metodología 1996 y 2002 se utilizó la observada, pero se hicieron ajustes normativos, retirándose grasas y aumentando las proteínas, por ejemplo, pescado. En cambio en la de 2006, estrictamente se toma la observada y se decidió no hacer ajustes normativos.

En cuanto a cómo se calcula la línea de pobreza del hogar, en la metodología 1996, se suman las dos canastas multiplicadas por "N", que es el número de integrantes del hogar.

En la metodología 2002, es la Canasta Básica Alimentaria -siempre es per cápita- por la cantidad de integrantes del hogar, por el coeficiente de Orshansky que corresponda, es decir, según el tipo de hogar.

En la metodología 2006 es la Canasta Básica Alimentaria per cápita por la cantidad de integrantes del hogar, más la Canasta Básica no Alimentaria per cápita, multiplicada por la cantidad de integrantes del hogar, elevada al 0,8. Esto es para dar cuenta de las economías de escala.

En esta parte presentamos la serie de las personas pobres según distintas metodologías. Es una medición que se hizo a partir de 2002 y hasta el 2008 para todas las metodologías y hasta el 2013 para la línea de pobreza 2006.

En el momento que se hizo el cambio metodológico, el INE decidió de que más allá del 2008 no se calculaba más con las líneas 1996 y 2002, porque ya había otra nueva línea, y el empalme se lograba -tiene que haber un período en el que se puedan comparar los resultados entre las metodologías- se hizo a partir de 2002. Antes de este año tampoco calculábamos con la metodología 2006. Esto se debe a que por alguna razón se hacen las encuestas gastos- ingresos cada diez años, porque cambia la estructura del consumo de los hogares y las canastas se desactualizan y hay que cambiarlas. Por ejemplo, en la canasta de 1996 no se incluían los celulares; el consumo de congelados actual no es igual al que teníamos entonces.

Recuerdo que la Cepal utiliza el coeficiente de Orshansky de 2 y el que utilizamos nosotros es mayor, alrededor de 4. La medición a través de la línea 2006 se ubica en el medio, entre la 1996 y 2002. La metodología del 2006 es muy parecida a la de 1996, pero tiene economías de escala que la de 1996 no tenía.

SEÑORA NALBARTE.- Hoy mencionaba que no sabía cuál era el alcance de la ampliación del informe, por lo que preferimos brindar las informaciones metodológicas sobre el ingreso y la línea de pobreza. Seguramente muchos de ustedes manejen esta información, por lo que era, más bien, una especie de actualización.

Esta comparación se hace a efectos de ver las distintas metodologías usadas y cuáles son los niveles que uno puede tener con ellas; la tendencia es a la baja. La Cepal da niveles muy bajos, si los comparamos con los que oficialmente está dando el INE, por lo que mencionaba la Directora: el coeficiente de Orshansky, que es casi el doble, hace que el porcentaje de pobreza que tiene la Cepal para Uruguay sea de 6%. Cuando un organismo internacional quiere comparar resultados adopta un criterio que pueda ser utilizado en distintos países, aunque quizás no sea el adecuado para Uruguay, tomado individualmente. Si vamos a los niveles de medición de pobreza multidimensional, como calcula el Banco Mundial, no tendríamos pobreza, porque tiene umbrales muy bajos para el Uruguay.

La presentación intenta mostrar cómo las distintas metodologías pueden cambiar el nivel, aunque la tendencia sea a la baja.

La precisión que queremos hacer es que el total país corresponde a 5.000 habitantes y más. El cuadro de pobreza refiere a todo el país. Se puso 5.000 y más para poder tener el año 2002. Recién en el 2006 la

Encuesta Continua de Hogares abarca a todo el país.

SEÑORA PRESIDENTA.- En el total país los datos son diferentes. Por ejemplo, para el 2013, ese 12%, en el total del país es de 11.5%.

SEÑORA VERNENGO.- Aquí se preguntó si el Fonasa estaba incluido en la canasta básica no alimentaria. Lo que está incluido en la canasta básica no alimentaria es el valor de la cuota mutual. Cuando se calcula el gasto en salud, se tiene en cuenta lo que los hogares gastaron, lo que pagaron por sí mismos, lo que pagaron los empleadores y el valor de la cuota mutual de aquellos hogares que en aquel momento estaban en Disse. La cuota mutual es el concepto, independientemente de que se llame Disse. Por lo tanto, está en la línea.

SEÑORA PIÑEYRÚA.- Sigo sosteniendo que contemplar como ingreso el valor promedio de la cuota mutual aparta al INE de su definición de ingreso. Se establece como ingreso las percepciones de los miembros de las familias, obtenidas mediante el trabajo, ya sea en efectivo, en especie, en carácter de transferencias recibidas del Estado o de transferencias sociales en especie de alimento. El carácter prácticamente universal que tiene hoy el Fonasa -apunta a tenerlo-, a mi juicio aparta al INE de esa definición de ingreso. Esto lleva a que se sobrevaloren los ingresos de las personas. En el año 2008 el INE anunció que mantendría la definición de ingreso, pero reitero que Disse, el Hospital Policial y el Hospital Militar abarca una población acotada.

Este es un sistema nuevo. Ya no estamos hablando de percepciones de los miembros del hogar obtenidas mediante el trabajo; estamos considerando un sistema universal que apunta a amparar a todo el mundo, y eso está muy bien, pero en la medición del INE debería ser considerado de otra manera. Debió haberse hecho un correctivo o, en todo caso, desagregar la información, como se hizo en 2008, para que esto estuviera claro.

En la "web" se puede acceder a trabajos en los que se calcula la pobreza sin el seguro de salud. Por ejemplo, en el trabajo escrito por Vigorito y Colafranceschi, entre otros, "Hacia un Uruguay equitativo. Los desafíos del sistema de acción social", la pobreza para 2011 sin salud se estima en 18.9%. Los trabajos como este nos generan dudas; por eso iniciamos este debate en el mejor de los tonos.

SEÑOR BANGO.- Agradecemos la presencia y la información vertida por la Directora Técnica del INE, economista Nalbarte, la economista Vernengo y el ingeniero Calvo.

Algunos comentarios tienen que ver con el legítimo uso que hacemos los políticos de las estadísticas y con los debates que tenemos para avalar las políticas que los Gobiernos llevan o han llevado adelante, por ejemplo con relación a la pobreza. Son debates absolutamente legítimos. Seguramente en el período actual, en plena campaña electoral, tengamos la oportunidad de cruzarnos con los estimados colegas de la oposición, no solo en la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social sino en debates públicos.

Quiero formular algunas consideraciones sobre el informe que trajo la autoridad en la elaboración de estadísticas a nivel nacional.

Me queda claro que a la hora de efectuar los ajustes a la línea de pobreza han tenido en cuenta las recomendaciones internacionales. Ante la consulta de la señora Diputada Piñeyrúa con respecto a la inclusión del valor promedio de la cuota mutual en la medición de los ingresos, observo que hay consistencia entre las definiciones adoptadas por el INE en 1991 y las que se están tomando ahora. La consistencia tiene que ver con una cuestión conceptual. Si estábamos de acuerdo con la decisión que tomó el INE en 1991 -yo lo estuve-, respecto de incluir la cuota de las instituciones de asistencia médica colectiva, también lo deberíamos estar -yo lo estoy; de lo contrario, caería en una contradicción- con que eso sea así en el 2006 y en el 2008.

¿Qué ha cambiado? En primer lugar, que una política que antes era focal ahora es universal. Por lo tanto, al beneficiarse de esta política más personas, el descenso de la pobreza es mayor.

Lo que sería útil debatir aquí -entre nosotros, no con el INE, que ha fundado sus conclusiones para sostener desde 1991 a la fecha esta posición metodológica respecto a la construcción de los índices de pobreza- es si

estamos conceptualmente de acuerdo o no con que se incluya el valor promedio de la cuota mutual, como en 1991.

Lo otro que ha cambiado es la cobertura, producto de una política -con la cual podremos estar o no de acuerdo; nosotros lo estamos porque fuimos quienes la impulsamos- que genera un beneficio al universo de la población. Como se decía recién, esa es una cuestión muy positiva para la gente y se ve reflejada en las estadísticas. Las estadísticas muestran esa variación que se registra, producto de una política pública. Lo que deberíamos discutir, repito, es si estamos de acuerdo con que se haya incluido el vector salud en la medición del índice de pobreza, que eso se hizo en 1991 y no en 2008. Esa es la cuestión sustantiva que tenemos que hacer. Cuando tengamos que intercambiar en el diálogo político sobre las mediciones de pobreza, seguramente, vamos a tener en cuenta una cantidad de variaciones que existen, no solo el tema de los ingresos por salud, sino otros. Todos los valores de la Encuesta Continua de Hogares, como son estructura de edades, perfil sociodemográfico de la población, pobreza, eran inferencias que se hacían a partir del 80% de la población, que es la que vive en las localidades de cinco mil habitantes y más. Precisamente, como explicaban las autoridades del INE, la posibilidad a partir de 2008 que la Encuesta Continua de Hogares tome las poblaciones a partir de dos mil habitantes genera las condiciones para poder realizar inferencias estadísticas a aproximadamente 96%, 98% de la población. Obviamente, eso también va a cambiar los valores que se tomaban previo a 2008, 2007, 2006, 2005 y hasta 1968 -cuando se comenzó con la Encuesta Continua de Hogares- y las inferencias, no solo para las estadísticas de pobreza, repito, sino para todas las estadísticas oficiales que se construyen en el Uruguay a través de la Encuesta Continua de Hogares. Indudablemente, cuando vayamos a debatir acerca de una cantidad de variables, no solo de la pobreza, deberemos tener en cuenta otros aspectos, como la representatividad de la muestra de la Encuesta Continua de Hogares; o sea que no solo para la definición de la medición de la pobreza, sino hasta para la definición de la pirámide poblacional -que se hace vía censo- debemos tener en cuenta estas variables. Si uno hiciera inferencias de todas las variables de la Encuesta Continua de Hogares tendríamos que tener presente en nuestras discusiones o cuando hacemos política pública y establecemos comparaciones hacia atrás, para bien o para mal, que estamos hablando sobre dos realidades diferentes. Y eso está muy bien.

SEÑOR ABDALA.- ¡Apoyado!

SEÑOR BANGO.- También, podríamos hacer ejercicios de trazar series hacia atrás -en la medida de lo posible, porque no siempre lo es en todas las variables-, con las definiciones y valores actuales de todos los indicadores, incluido el de pobreza. ¿Por qué lo podemos hacer? Porque la institución que produce las estadísticas oficiales en Uruguay, el INE -organismo al que todos los partidos políticos valoramos por su capacidad profesional y por su independencia técnica en la materia-, desde 2005 ha publicado, como corresponde a una sociedad democrática y a la transparencia de la gestión pública, los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares. Esto quiere decir que la comunidad académica a la cual pertenezco y los ciudadanos en general tienen la posibilidad de hacer todos los cálculos que quieran, producir documentos y establecer debates, que ojalá permitan mejorar la capacidad de gestión de quienes tienen responsabilidad en el Gobierno. Podemos hacer todo eso porque los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares son públicos.

Por otra parte, quiero felicitar a la delegación por el informe que nos han brindado, que, aunque no somos expertos en el tema, podemos afirmar que ha sido muy claro. Además, contar con estos elementos nos va a posibilitar hacer este tipo de reflexiones en una instancia en la que el INE no participará, como es el debate político, en la que se discutirá la utilización que hacemos de estas cifras. Por lo tanto, bienvenido el informe.

Hay un dato a tener en cuenta que no es menor. Me refiero a que las estadísticas en el Uruguay no se están haciendo de manera aislada, sino en referencia a un contexto internacional, pero además con la capacidad de poder establecer las especificidades que tiene el Uruguay. A mí no se me ocurre decir que en nuestro país la pobreza es 6,1% en 2012, porque más allá de que la Cepal diga eso, yo prefiero decir que está en 12,0%. Al tomar como referencia los criterios internacionales, la autoridad estadística del Uruguay está tomando nuestras especificidades -que en este caso tienen que ver con el coeficiente de Orshansky-, y eso está muy bien. No debemos perder de vista la referencia a lo local, pero tampoco el contexto internacional de producción de estadística, y no ser una isla. Eso me parece muy importante.

Finalmente, quiero decir que me voy muy satisfecho y con mucho material para lo que va a ser el debate político que seguramente vamos a tener en la campaña electoral.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me parece fundamental que se analicen estos temas con un alto nivel de profesionalismo y de responsabilidad.

Por otra parte, quiero señalar que los materiales que nos han acercado son muy importantes por su trascendencia política y social y, además, contar con un dato histórico nos da otra dimensión del tema. También, tenemos la versión taquigráfica de la sesión del día de hoy, que será un recurso para el Parlamento cuando se produzcan los debates, que no van a terminar en octubre, pues este es un tema que siempre ha estado en la agenda del Uruguay y es muy importante que lo sigamos trabajando con la misma seriedad con que se ha dado este intercambio de ideas entre nosotros.

SEÑOR MICHELINI.- Me sumo a los agradecimientos que realizó el señor Diputado preopinante, el sociólogo Bango, por las explicaciones claras y contundentes que brindaron la Directora del Instituto Nacional de Estadística, la economista Narbarte y sus asesores, la economista Vernengo y el ingeniero Calvo. En mi opinión, fue una presentación profesional, muy ajustada y correcta, que condice con el perfil que el Instituto Nacional de Estadística tiene desde el año 1968.

Por otra parte, quiero señalar que me parece que no es un detalle nada menor el hecho que un país pequeño como el nuestro pueda presentarse dentro y fuera de fronteras con ese intangible de la seguridad jurídica, de la seguridad de los datos, en el sentido de que puedan ser objeto de una manipulación o una utilización menor, mezquina o bastarda a los efectos de la articulación política o de otro tipo. Me parece que eso es algo que deberíamos cuidar. Pienso que es legítimo que se planteen las dudas en cuanto a la utilización de una metodología o de otra. No tengo ninguna dificultad con que se discuta todo; ese intangible que hoy está bajo la conducción de la economista Nalbarte es de todos. Asumo que todos queremos que eso se mantenga así. No soy un técnico para opinar sobre si los criterios son los más adecuados, pero me imagino que los distintos ámbitos internacionales en los que se supervisa la actuación del Instituto no han hecho observaciones. Por lo tanto, pregunto si la OIT, Naciones Unidas o Cepal, como organismos especializados, han hecho alguna observación en cuanto a llamar la atención porque se está utilizando un criterio que rebaja los estándares, etcétera. No he escuchado nada de eso y me gustaría que se aclare.

Además, se podría pensar en la incorporación o no de distintos criterios. Se podría pensar que se está dejando por fuera del índice como definición de ingreso, las transferencias recibidas como servicios en especie, porque se está dejando toda la escuela pública fuera, a pesar de que se podría cuantificar. No obstante, hubo una decisión, que me imagino que se tomó en el año 1968, en cuanto a no contabilizar la educación por dificultades u otros motivos. Sin embargo, se podría evaluar que si fuera de mercado habría que pagarlo. De hecho, hay familias que pagan los servicios básicos de educación primaria. Entonces, si se aumenta el presupuesto educativo y se reduce el número de estudiantes por aula, se podría decir que algo cambia, pero no pretendo entrar en ese debate. Se puede pensar que el debate de políticas sociales, incluida la educativa, trasciende el índice de pobreza.

Además, hubo correcciones metodológicas y el ejemplo del celular es clarísimo. Yo soy de la época del borne, que era un elemento trascendente para la acción de los ciudadanos. La explicación más sencilla de por qué uno no tenía teléfono era porque no había borne. Conozco un ingeniero que trabajaba en la asignación de los borne y tenía miles de solicitudes archivadas prolijamente en Antel. En cambio, actualmente con el celular eso es impensable y hay que explicar a los nacidos después de 1990 cómo funcionaban estas cosas antes.

Me gustaría que se me ilustre en el sentido de la conclusión que saco. Está claro que desde 2002 a 2008, cuando se usaron las tres metodologías, las tendencias se reflejan básicamente igual. Tendría que estudiar mucho para poder decir cuál metodología es mejor. Tal vez me gusta mucho la de Cepal, pero no se puede usar.

A mi juicio, las aclaraciones han sido correctas. Da la impresión que si se toca un rubro como el Fonasa -no estoy contestando a nadie- se debería ajustar en todo porque los hogares gastan en salud. La pregunta concreta es si en los estándares internacionales la salud está considerada como parte de la medición de la pobreza. ¿Hay una cuantificación de la salud como una canasta no alimentaria? Por lo que entendí, creo que está comprendida.

No quiero dar a esta sesión ningún elemento altamente confrontativo, porque no creo que ese haya sido el espíritu de la convocatoria. Me parece que la convocatoria va en la línea de reforzar un intangible común a la sociedad uruguaya, en el sentido de las lógicas de medición, que son discutibles como toda cuestión que hay que decidir. Por ejemplo, en cuanto a quién está empleado, desde siempre escuché que la medición era arbitraria y si la persona había trabajado una hora en la última semana, estaba empleada. Sin embargo, se tomó esa decisión, sobre eso trabajamos y no se manipula. Tal vez ahora con el trabajo formal una hora sea muy poco y con la utilización en la estadística de los métodos informáticos con complejidades y oportunidades, nadie critica esa fórmula.

Por lo tanto, en primer lugar, me gustaría saber si la forma de presentación amplia de los datos ha sido impugnada por algún organismo internacional con los que el INE tiene relaciones periódicas. En segundo término, quisiera saber si la salud está internacionalmente comprendida en una canasta básica no alimentaria. En tercer lugar, me gustaría saber si independientemente de la metodología utilizada, de acuerdo con el cuadro que figura en el material que se nos ha entregado que es muy ilustrativo, se puede concluir que las tendencias entre 2002 y 2008 cuando se utilizaron las tres mediciones, más o menos indican una reducción.

SEÑOR ABDALA.- Voy a realizar una breve reflexión de carácter general.

Entiendo que esta sesión ha sido provechosa y considero que el señor Diputado Bango centró adecuadamente el eje de la discusión, porque sin ninguna duda interpretó el alcance, el sentido y el estilo con que la señora Diputada Piñeyrúa promovió y generó la sesión del día de hoy. No partimos de ningún tipo de cuestionamiento hacia las autoridades que están presentes, ni a la política del Gobierno, sino que estamos intentando desentrañar desde el punto de vista metodológico de qué forma se miden fenómenos muy importantes, en este caso el de la pobreza. Por lo tanto, creo que allí debe centrarse adecuadamente la discusión.

El tema de la representatividad de los indicadores tiene que ver con la forma de medir la realidad y en función de eso cada cual podrá sacar conclusiones, pero no está en discusión la honestidad o el rigor técnico. Queremos saber cómo se mide ahora para compararlo con la forma en que se medía antes, y luego cada quien sacará la conclusión que considere. Creo que el país sin duda tiene un activo que ha construido a lo largo de las décadas, que tiene que ver con la seriedad de las estadísticas, de los datos, la información y todo lo que concierne a la competencia y actividad del Instituto Nacional de Estadística en general. Me parece que eso está más allá de consideraciones partidarias o de alusiones vinculadas con períodos de Gobierno en concreto, sino que es un activo del país que todos tenemos que considerar, desde el Gobierno o la oposición, según dónde nos toque estar.

Que ha habido un cambio metodológico o que eventualmente la reforma de la salud generó una forma distinta de medir el componente de la salud en la medición de los ingresos, me parece que es un dato objetivo y la señora Diputada Piñeyrúa lo acaba de demostrar. Además, me parece que no es comparable desde el punto de vista metodológico -es la conclusión que extraigo después de escuchar a la Diputada Piñeyrúa y a los representantes del Instituto Nacional de Estadística- la situación que vivió el país bajo el régimen de Disse, con la que vive hoy bajo el del Fonasa, no desde la perspectiva de la cobertura de la salud, sino de la medición de la pobreza. Me parece que el impacto es distinto, porque sin ninguna duda el régimen de Disse estaba referido a una población numerosa pero acotada y el del Fonasa tiene vocación de universalidad y por lo tanto abarca a un universo mayor de personas, lo que impacta inexorablemente en los ingresos de las personas, de las familias y de los hogares. Eso es así, y no digo que esté bien o mal, sino que está bueno que en todo caso desentrañemos si desde el punto de vista metodológico es lo mismo -que creo que no lo es- y, por lo tanto, de allí se podrán derivar consecuencias diferentes. La pobreza es la que es, pero también estadísticamente termina siendo la que determinamos que sea en función de cómo la medimos, de cómo programamos su medición o de cómo definimos metodológicamente que se la debe medir.

Además, en Uruguay la medición de la pobreza es unidimensional: la medimos en función del ingreso. Me parece que eso, ya por definición, empieza a reflejar muy mal o muy avaramente la realidad compleja que naturalmente la sociedad moderna determina desde el punto de vista de la inclusión social y de los niveles de bienestar de la población. Si se comparan los niveles de pobreza que arroja este criterio de medición con las conclusiones que arrojan por ejemplo las mediciones multidimensionales -lo que conocemos como el Atlas Sociodemográfico-, podrían considerarse conclusiones referidas a sociedades distintas, cuando en realidad están midiendo la misma sociedad, porque uno es el análisis de los ingresos y otro el de las necesidades

básicas insatisfechas. Tal vez esto sea parte de la discusión hacia el futuro: de qué manera deberíamos, en función de la complejidad de la vida moderna, medir estas cosas de aquí hacia delante, en el mediano o largo plazo.

Con el desempleo pasó lo mismo. En el período pasado también hubo ajustes desde el punto de vista metodológico. En el pasado más lejano el desempleo se medía en función del trabajo formal o informal. Más recientemente, el trabajador informal, el subempleado o aquel que formalmente no estaba afiliado al Banco de Previsión Social pero tenía trabajo, han sido considerados empleado, mientras que en otros tiempos eran considerados desempleados. Y eso obviamente impacta en el índice de desocupación y en el índice de desempleo.

De eso se trata. Aquí no ha habido cuestionamientos de ninguna especie y, mucho menos, a la honestidad de nadie o del Instituto Nacional de Estadística. Me parece que lo que ha habido es el afán de obtener información, que a todos nos enriquece y, sobre todo, nos permite hacer un análisis objetivo y serio de temas que son delicados, sobre todo en momentos en que nos aproximamos a definiciones trascendentes, en las cuales obviamente este tipo de consideraciones ocuparán el centro de los debates políticos a todo nivel, de los partidos políticos en cuanto a su representación parlamentaria y en cuanto a las candidaturas nacionales que cada uno presente de cara a las próximas elecciones nacionales.

SEÑORA NALBARTE.- Voy a comenzar por el planteo que hizo el señor Diputado Abdala. Nosotros agradecemos que nos den la oportunidad de venir y explicar, para que no queden dudas. Nuestra misión como institución es hacer las estadísticas oficiales, pero también es ser transparentes y explicar la metodología utilizada, más allá de que se discrepe al respecto. En ese sentido fue que tomamos la presentación y por eso hicimos el informe técnico desde ese punto de vista.

Se habló de un cambio de concepto respecto al ingreso salarial, pero en realidad al Fonasa se accede a través del trabajo formal. Si bien el trabajador puede tener un cónyuge que no trabaja, en ese caso se le descuenta un poco más de su salario por tener mayor cobertura. Si bien se trata de generalizar el uso de la salud, no es universal, como la educación, sino que está asociado al trabajo. Por lo tanto, no hay un cambio de concepto respecto a ingreso salarial o no ingreso salarial.

Respecto a la pregunta que hizo el señor Diputado Michelini, me voy remitir a las discusiones que se han dado en ámbitos metodológicos. Por ejemplo, en un taller que hizo la Cepal en Montevideo, cuando se explicó lo que dijimos recién, que está en los dos lados: en la canasta básica y en el ingreso, entendieron que hay que tener la consistencia de tener las dos. Las canastas básicas refieren a las pautas de consumo de una sociedad. Si las sociedades tienen mucho gasto en salud, esto se ve reflejado en las canastas.

El ejemplo del gráfico es a los efectos de ver distintas metodologías. En ese sentido, el INE como institución decide no continuar con los criterios de 1996 porque la estructura de consumo de esa época está caduca, y mantiene una línea con una definición metodológica y no seguir llevando varias.

Finalmente, es muy acertada la apreciación de que la pobreza se está midiendo unidimensionalmente cuando en realidad se trata de un fenómeno multidimensional. Cuando presentamos las necesidades básicas insatisfechas, nosotros planteamos la necesidad de hacer ese debate a nivel nacional. El INE lo está empezando a hacer. A nivel oficial es más difícil de plantear un indicador que sea entendible, porque el ingreso, si bien es unidimensional, se entiende: por encima de cierta línea se es no pobre y por debajo se es pobre, con todas las dificultades que implica mirar este fenómeno desde un solo lugar. A nivel internacional en América Latina hay dos países que tienen medición multidimensional oficialmente, que son México y Colombia. Nosotros estamos trabajando con ellos en la Conferencia Estadística de las Américas para ver cómo podemos medir la pobreza acá en Uruguay y, a su vez, con agentes de la academia, del Ministerio de Desarrollo Social, y esto va a ser parte del debate. Estamos totalmente de acuerdo en que hay que caminar en la dirección de buscar otras mediciones. La idea es llegar a un acuerdo respecto al punto de vista para poder hacer el salto y decir: "Ahora la medición oficial también tiene otras características". Nos va a llevar un tiempo, porque más o menos nos podemos llegar a poner de acuerdo en cuanto a la definición de las dimensiones, pero también hay que tomar otras decisiones. Por ejemplo, cuando presentamos las necesidades básicas insatisfechas, el señor Diputado Bango cuestionó que no estuviera la salud -y es totalmente válido, eso también nos enriquece-, y yo le di una explicación que entendió, pero que no compartió porque, en definitiva, no tenía el dato. De eso se trata: se pueden definir las dimensiones, pero después ¿qué pesa más: la

educación, la salud, no tener vivienda apropiada? Eso es lo que debemos definir. El Instituto se comprometió a empezar a trabajar al respecto y la idea es que en el futuro se siga en esa línea.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias por su comparecencia. El debate fue fermental y nos quedamos con muy buen material.

(Se retiran de Sala los representantes del Instituto Nacional de Estadísticas)

(Ingresan a Sala representantes de la Comisión Nacional de Fomento Rural)

——La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social tiene el gusto de recibir a una delegación de la Comisión Nacional de Fomento Rural, integrada por su Secretario General, señor Fernando López, y por el Coordinador Ejecutivo, ingeniero agrónomo Gustavo Pardo.

A partir de la presentación del proyecto de Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal en el seminario realizado en el local del Banco de Previsión Social -a fines de mayo, ingresó al Parlamento- hemos tenido algunas reuniones. Recibimos al Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Peca, al Ministro de Desarrollo Social, economista Daniel Olesker y a todo su equipo, a funcionarios de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y a integrantes de la REAF, quienes nos hicieron una presentación general del proyecto.

SEÑOR LÓPEZ.- Agradecemos a la Comisión que nos reciba para tratar este proyecto de ley.

Desde hace mucho tiempo la Comisión Nacional de Fomento Rural ha venido trabajando en pro de un instrumento de este tipo, y participando en los distintos ámbitos de debate. Estuvimos en los Ministerios de Economía y Finanzas y de Ganadería, Agricultura y Pesca, buscando una alternativa administrativa. Creemos que la propuesta que tiene que ver con las compras públicas, puede implicar un instrumento a favor de la agricultura familiar. Compartimos el concepto y la idea de tener legislación al respecto. En términos generales, compartimos la iniciativa que el Poder Ejecutivo ha enviado.

También hemos participado de reuniones con la REAF y el GT Comercio. Las experiencias regionales muestran la importancia de este tipo de instrumentos. Más allá de nuestra visión favorable en cuanto a contar con una legislación en tal sentido, nos parece necesario hacer alguna referencia sobre el articulado del proyecto.

Por ejemplo, en el artículo 3º, se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30%. Nosotros entendemos que es un piso de reserva y que eventualmente podría considerarse un mayor porcentaje. Esto lo pensamos en la medida que pueda haber mayor oferta, sobre todo, en lo referido a lo que son los circuitos de proximidad o circuitos cortos.

Asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo a establecer precios máximos. Más allá de que esto es materia de reglamentación, es importante tener claro cuáles son los criterios para fijar los precios máximos o de referencia. Entendemos que esto es importante para que puedan ser viables las actividades vinculadas con el acceso de la producción familiar a las compras públicas.

Queda claro que el conjunto de las condiciones se establecerán en la reglamentación, pero son clave para que esto sea una realidad. Me refiero, particularmente, a la forma de pago. Sabemos que los mecanismos que tiene el Estado para pagar son lentos. Para el caso de la producción familiar, sería impensable que una organización de productores familiares con todo su esfuerzo, tenga capacidad o espalda para esperar financieramente procesos muy largos. Entendemos que estos mecanismos deberían ser acordes con las características de los productores familiares, pescadores artesanales u organizaciones. Creemos que en la medida de lo posible, deberían considerarse ciclos cortos que acompañaran el proceso con mecanismos de financiamiento que permitan esperar el pago del Estado. Quizás se pueda pensar en la creación de fondos de financiamiento, que permitan a los productores poder esperar hasta que se empiece a hacer la cadena de cobranza. Este es un tema fundamental para que pueda ser viable en la agricultura familiar.

El artículo 4º dice: "(...) en tanto no existan normas que prevean expresamente regímenes especiales". Pensamos que esta excepción se puede transformar en regla, y termine siendo una limitante para que los distintos organismos compren bajo este régimen.

Tampoco queda claro por qué dice que estas disposiciones se aplicarán a todos los organismos, y después hace la salvedad a la que me referí anteriormente. El Tocaf se refiere a regímenes especiales a través de las propias excepciones a la licitación pública en general. Entonces, debería precisarse en qué medida cada organismo estará obligado a ceñirse a este régimen de compras paralelo o complementario al régimen general.

El artículo 5º refiere a los beneficiarios y a las organizaciones habilitadas. Es importante -sobre todo para los productos que realizan algún tipo de procesamiento- que como organizaciones habilitadas se tome en cuenta la industrialización de los productos de la industria familiar, ya que en muchos casos existen, como es el caso de las sociedades de fomento o cooperativas que tienen actividad industrial. Quizás, de la forma en que esté redactado este artículo, no se adecue a este caso. De acuerdo a la exposición que sobre este punto hizo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, esto debería contemplarse, siempre y cuando la propiedad del producto siga en manos de los productores familiares. Nos parece que es una buena alternativa en el entendido de buscarle la vuelta, porque no necesariamente un pequeño grupo de productores familiares que tenga una organización habilitada puede tener la capacidad de industrialización del producto. En algunos casos podrá darse, pero en otros, no. Pensando por ejemplo, en la producción granjera hay programas del Ministerio que facilitan la industrialización de productos de la agricultura familiar con industrias nacionales; en la gran mayoría se trata de pequeños productores familiares

Entonces, si el producto sigue en propiedad de los productores familiares organizados, creemos que esa alternativa podría ser una buena sinergia.

Respecto a productos no vegetales sería importante buscar soluciones. Como manera de viabilizar la oferta de estos productos procesados, por supuesto bajo condiciones inocuas, de calidad, como debe ser, existen algunas iniciativas sobre las que se viene conversando, por ejemplo, plantas de faenas móviles habilitadas, adecuadas a las necesidades de la producción familiar.

El proyecto hace referencia al concepto de organizaciones habilitadas. Entendemos que deben ser personas jurídicas o formalmente constituidas. Consideramos que este concepto debería definirse con mayor exactitud, por ejemplo, desde el punto de vista tributario.

SEÑORA PRESIDENTA.- Lo que sugiere el señor López es que en el artículo 5º del proyecto se profundice la definición de "organizaciones habilitadas".

SEÑOR LÓPEZ.- Exactamente. Es decir, que este concepto quede lo más claro posible.

Por otro lado, queremos que el proyecto se aplique a los destinatarios, según su espíritu. Tenemos dudas, porque así como está redactada la iniciativa, quizás podrían participar sociedades anónimas, desnaturalizando el régimen que se pretende implementar. Tenemos la duda; no lo afirmamos, por eso consideramos que estas cosas deben aclararse. No tenemos nada en contra de las sociedades anónimas, pero tienen un formato diferente, que poco tienen que ver con la producción familiar y pesca artesanal.

Queremos dejar claro que dentro de las organizaciones habilitadas, para nosotros un rol muy importante lo cumplen las sociedades de fomento rural, porque la inmensa mayoría de sus socios son productores familiares que en general cumplen con los requisitos establecidos en el proyecto. Pero estas sociedades de fomento que se rigen por la Ley Nº 14.330, se les presenta una dificultad en el Decreto Nº 38, de 1991: no pueden comercializar sus productos si compiten con la actividad privada. Estamos conversando con los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas; sabemos que la reforma tributaria reconoció las exoneraciones tributarias que tienen las sociedades de fomento rural, pero este decreto presenta esa dificultad a la hora de que sus asociados quieran comercializar los productos. Estamos trabajando para buscar una salida, pero nos parece que es importante decirlo aquí porque esta iniciativa puede cumplir un rol muy importante respecto a la comercialización con el Estado, pero también en ese marco habría que ver cómo pueden levantarse estas restricciones existentes. Lo hemos planteado tanto a la DGI como a los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Economía y Finanzas; estamos trabajando en algunas

redacciones, pero eso aún no está resuelto. Nos parece que sería una injusticia que teniendo un instrumento tan interesante como este, la sociedad de fomento -por el rol que tiene- no pudiera participar por esta limitación administrativa.

En lo que tiene que ver con la creación del Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas y respecto a las licitaciones abreviadas, sería bueno saber los criterios para seleccionar las organizaciones. Deberían establecerse algunos criterios de justicia o de distribución, por ejemplo, debido a que existe un número importante de organizaciones.

El artículo 9º refiere a los cometidos de este Registro o de quién lo llevará adelante. El inciso b) promueve la formación y el desarrollo de capacidades de las Organizaciones Habilitadas y sus integrantes, con lo que estamos totalmente de acuerdo. Pero entendemos que también sería importante que dentro de esos cometidos se agregue la capacitación hacia las potenciales organizaciones que pudieran integrar el Registro, es decir, las que están dando los pasos para cumplir con todas las normas. Sería importante porque muchos agrupamientos de productores familiares carecen de alguna formación o quizás necesiten capacitación para configurarse como organización habilitada u organizaciones formalmente constituidas. Se trata de aquellas que aunque tengan sus propias condiciones, quizás les falta algo, tengan alguna restricción. Teniendo en cuenta el principio de inclusión, sería importante promover a aquellas organizaciones que están cerca de poder integrar el Registro.

Sugerimos que se agregue que este tipo de organizaciones también puedan desarrollar actividades de formación y capacitación.

SEÑOR BANGO.- Agradecemos la presencia de la delegación que hoy nos acompaña.

Aprovechando las acotaciones del Secretario General de la Comisión Nacional de Fomento Rural, dado que tiene un número de asociados bastante mayor que las unidades que se prevén en el proyecto -es decir, a partir de cinco productores familiares- y en el sentido del planteo formulado por ustedes de generar formación y capacitación, quisiera saber si las autoridades de la institución han pensado en desarrollar alguna línea de promoción, fomento, soporte de esos pequeños o microproductores familiares. Esto, más allá de que podría ser materia de una política pública

Me interesa saber si lo han evaluado porque obviamente ustedes tienen una presencia muy relevante por lo que la contribución que puedan hacer también puede ser importante.

SEÑOR PARDO.- La formación y la capacitación son primordiales para la Comisión Nacional de Fomento Rural. En los últimos años, la Comisión Nacional de Fomento Rural, con el apoyo del Gobierno Nacional, hizo un esfuerzo muy importante para fortalecer la institucionalidad en el medio rural. A raíz de ese esfuerzo, la Comisión Nacional de Fomento Rural hoy tiene un padrón social de 98 organizaciones de base -la gran mayoría de ellas sociedades de fomento rural, aunque hay algunas que son cooperativas-, que están en todo el país y cuyo padrón social nuclea a unos veinte mil productores familiares.

Al principio de esta Administración planteamos a las autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que este proceso de formación y de consolidación de agrupamientos a nivel rural había tejido un entramado muy importante y ambicioso pero muy débil porque estaba formado por personas que no tenían experiencia previa en el trabajo asociativo, aspecto muy importante a inculcar en la cabeza de la gente y que no se logra de un día para el otro. En muchos casos, estamos hablando de pequeños ganaderos del Este de Salto y de Tacuarembó, que no tienen experiencia en trabajo conjunto. Como parte de las políticas de apoyo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se les otorgó equipos de maquinaria y campos para uso asociativo, y ya en ese momento advertimos que esos apoyos nos parecían muy importantes pero que tenían que ir acompañados de formación. Por eso planteamos la necesidad de generar proyectos de fortalecimiento institucional, que son los que hoy se están empezando a ejecutar en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

El fortalecimiento institucional pasa, precisamente, por capacitar a las personas que no tienen experiencia previa en este tipo de emprendimiento en la gestión de su sociedad de fomento -ya que en muchos casos son entidades nuevas-, en la toma de decisiones y en las resoluciones administrativas. La Comisión Nacional de

Fomento Rural está haciendo un esfuerzo muy importante en esto y piensa dar un énfasis todavía mayor, con el apoyo de los proyectos de fortalecimiento institucional de la Dirección General de Desarrollo Rural, a la capacitación y a la gestión de los emprendimientos asociativos, que pasan por la administración de los equipos de maquinaria y de los campos de uso en común, en virtud de que eso está todo muy verde. Si no logramos formar a la gente, corremos el riesgo de que empiecen los fracasos; ¡ni qué hablar en una experiencia de comercialización conjunta!

Como sabrán, el sector granjero, por tradición, durante años ha tenido una cultura que tiende al individualismo. Todos compiten por un mercado muy pequeño, como es el interno. Al no haber tenido la posibilidad de salir al exterior, por lo general en el sector granjero se compite por el mercado interno. Esa gran competencia lleva a que el productor desee el mal del vecino para que, si hay poca producción, el precio de los productos propios sea mayor. No es fácil cambiar la cabeza de las personas para que entiendan que ahora todos serán socios, que venderán a un destino puntual y que se comprometerán a producir una cierta cantidad para entregar en determinado momento. Hemos tenido experiencias y hemos tenido fracasos, precisamente, porque este tipo de empresa vive al día. Por eso planteamos con tanta insistencia el tema de las formas de pago.

Hemos tenido experiencias en el sector granjero y en el sector apícola. Tenemos cooperativas apícolas que exportan pero que tienen enormes dificultades para captar la producción de sus propios asociados; ocurre que la cooperativa no posee el capital de giro que tiene una empresa exportadora, cuyo representante va a la chacra y en la culata del camión le paga en efectivo al apicultor. La cooperativa no tiene capital de giro, por lo que necesita esperar a recuperar el dinero de la exportación. Independientemente de la cabeza de las personas, es la necesidad la que las lleva al fracaso. No tengan dudas de que estamos muy preocupados por este tema.

En la medida en que esto funcione, tenemos que empezar a implementar mecanismos de formación, de capacitación y de concientización, porque entrar en este tipo de emprendimiento, sin duda, requiere compromiso. No puede ser que al momento de entregar la producción, si el producto está a diez centésimos más en el mercado, el productor diga: "No la entrego; la llevo al mercado". No es fácil. Tenemos experiencia y sabemos que si bien la idea es muy linda, llevarla a la práctica con productores familiares, que tienen muchas dificultades, no es fácil. En ese sentido, la formación de estos productores es un gran desafío.

SEÑOR LÓPEZ.- En el artículo 9º se menciona la formación de las organizaciones y también de los funcionarios que trabajen en esto. Nos parece bien, pero nos gustaría que los recursos que se destinen a la capacitación tengan relación con los potenciales beneficiarios. No puede ser que todos los recursos se vayan en formar a los funcionarios y no queden para formar a los productores, que tanto lo necesitan.

SEÑOR ABDALA.- Me sumo a la bienvenida a la delegación de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

El análisis que hicieron fue muy interesante y me permitió ratificar las dudas que me surgieron cuando comparecieron las autoridades. Creo que el proyecto de ley tiene algunos cabos sueltos y algunas inconsistencias que deberemos resolver, más allá de compartir, como compartimos, la orientación general. La reserva del 30%, la determinación de los precios máximos, los regímenes especiales que sobrevivirían al tenor del artículo 4º, la forma de invitar a la licitación abreviada, son aspectos que, a mi entender, no están debidamente resueltos en el proyecto. Inclusive, creo que no sería aconsejable, por lo menos en la mayoría de los casos, dejarlos librados a la Administración. Para eso, que no haya ley y que se haga esto por decreto, aunque así se ingresaría ingresando en un camino bastante más tortuoso y complejo.

Quiero formular una consulta con relación a las organizaciones habilitadas. Se dio la particularidad de que el Poder Ejecutivo vino representado por una delegación numerosa a explicar el proyecto de ley que formalmente llegó al Parlamento, pero trajo otro articulado, supuestamente sustitutivo del anterior, por lo menos para el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que lo elaboró. Suponemos, porque pareció quedar claro, que esto cuenta con la aceptación del Ministerio de Desarrollo Social.

En la definición de organizaciones habilitadas hay un cambio cualitativo que no alcanzo a mensurar, y les quiero preguntar cómo lo ven. El proyecto original dice que son organizaciones habilitadas las integradas por, al menos, cinco productores familiares -eso está igual en los dos textos-, que representen, al menos, el 70%

del capital social. La propuesta alternativa del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca establece que representen como mínimo el 70% de la oferta.

No me doy cuenta de cuál sería el impacto de esto. Por eso me gustaría que nos dieran su opinión. No sé si estaban al tanto de esta sugerencia alternativa que trajo el señor Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca, que puede cambiar el alcance de la solución, por lo menos en cuanto a determinar el universo de los beneficiarios.

SEÑOR LÓPEZ.- Realmente, esto nos genera una duda en relación al texto del proyecto.

El mínimo del 70%, como refiere al capital social, en nuestro tipo de organizaciones no tendría mayor inconveniente. Nuestra observación es que las sociedades de fomento no tienen capital social ni reparten lucro, y esto es muy importante. Las sociedades de fomento no se integran por capital social, como sí hacen, por ejemplo, las cooperativas agrarias. En el caso de las sociedades de fomento sería más atinado hablar de integrantes o de miembros, más que de capital social; reitero que a nivel de las sociedades de fomento no existe el capital social. Cuando se plantea el 70% en la producción, la duda es cómo se controla, porque la producción es muy dinámica. Hoy será el 70% y el próximo año podrá ser otro porcentaje. Vamos a poner el ejemplo más extremo, como es la horticultura, en que se planta zafralmente. Hoy, tiene 70%, pero mañana tal vez no. Hay otras producciones que son mucho más estables.

Nosotros siempre hemos entendido, inclusive en otras experiencias, que el destinatario principal de esto es la producción familiar. Hay otros productores que son familiares pero están por fuera del criterio de productor familiar del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; no obstante, son muy importantes para que ese núcleo de producción se mantenga agrupado.

En cuanto a la pregunta del señor Diputado, lo que puedo decir es que nosotros tampoco lo tenemos claro. No sé si luego de cada licitación o compra pública se debería hacer un control de si se sigue manteniendo ese 70% de la producción, de algo tan dinámico como los productos vivos o vegetales.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nosotros tenemos un proyecto de ley a estudio enviado por el Poder Ejecutivo y para su análisis fueron convocados los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Desarrollo Social; en esa oportunidad, el señor Subsecretario de Ganadería, Agricultura y Pesca, el ingeniero agrónomo Benech, nos aportó unas modificaciones al proyecto de ley. Una de ellas -muy valorada por ustedes- establece que también podrán ingresar a la reserva mínima de mercado los alimentos industrializados, siempre que sean elaborados con materia prima de los productores integrantes de las organizaciones habilitadas sin que exista un cambio en la propiedad durante el proceso industrial. Las otras modificaciones ya fueron detalladas por el señor Diputado Abdala.

La información que ustedes nos aportan nos da la posibilidad de tener una mirada global. El objetivo del proyecto no es solo asegurar una reserva del mercado, sino también, como se señalaba, potenciar y dar un rol a la agricultura familiar. Precisamente, debemos aprovechar que estamos en el 2014, que es el Año Internacional de la Agricultura Familiar, para potenciarla como un actor económico, social y cultural, en un mundo que va hacia definiciones que todos los días estamos usando, pero que necesitan tener un anclaje territorial, local, para lograr el desarrollo sostenible.

Se retiró del artículo 8º, "Registro de Organizaciones Habilitadas", la capacitación de los funcionarios y quedó un registro administrativo, que se ocupa solo de las organizaciones. En mi opinión, es fundamental incorporar la capacitación y formación en alguna parte; por lo tanto, deberíamos analizar un poco más la institucionalidad, que se fortalece a través de la ley.

A mi modo de ver, para que haya una buena gestión, tienen que estar muy claros los pasos a dar. Además, debemos tener en cuenta las inquietudes planteadas en el seminario que se realizó por esta temática como, por ejemplo, la lentitud de los procesos y los pagos. Entonces, si se quiere hacer un trabajo para fortalecer a un actor como este, deben estar resueltos los temas de gestión y de pago y, además, debe desarrollarse con transparencia. Nosotros vamos a seguir dialogando con los actores institucionales.

SEÑOR LÓPEZ.- En la redacción que nosotros teníamos, nos llamaba la atención que un registro capacitara; el registro es registro. Nosotros compartimos la formación y capacitación.

Se dice que el registro estará en la órbita de la Dirección General de Desarrollo Rural. A mi modo de ver -los legisladores son ustedes-, es importante que la capacitación y formación queden establecidas en la ley y no dejarlas para la reglamentación

A nivel de los productores familiares, la Dirección General de Desarrollo Rural es la que tiene los programas de formación.

Todas las mejoras a este proyecto son bienvenidas. A nosotros ya no nos sorprende nada. Hace tres o cuatro años trabajamos en una iniciativa, junto con los Ministerios correspondientes y, luego que se concluyó, a los pocos días, vino el Poder Ejecutivo a plantear modificaciones a la ley que había redactado. No tenemos cómo calificarlo pero, si es para bien, bienvenido sea.

SEÑOR PARDO.- Quiero señalar que recibo de buen grado la inquietud que la Presidenta plantea en lo que tiene que ver con la capacitación y la formación.

Precisamente, en el Año Internacional de la Agricultura Familiar, consideramos que una herramienta imprescindible para promover o consolidar lo que nos va quedando de agricultura familiar es la formación y capacitación para que esos productores puedan manejarse con las nuevas reglas del mercado.

En este momento, estamos haciendo un taller con nuestro contador en el litoral, en Paysandú, con dirigentes y administradores de unas treinta organizaciones del norte, para administrar los proyectos de fortalecimiento institucional. El Ministerio aprobó varios proyectos y ya hay sesenta y dos de nuestras organizaciones. Sin embargo, tenemos serias dudas sobre la capacidad que tiene nuestra gente para llevar adelante esos proyectos, sobre todo, en lo que tiene que ver con la rendición de cuentas y con el manejo de los fondos. Hoy estamos trabajando con ellos para no cometer errores, porque consideramos que esta es una buena herramienta, pero si fracasamos, volveremos a lamentarnos.

Insistimos: si realmente se quiere apoyar la agricultura familiar, esta es una herramienta importante -y por ella hemos pregonado- pero si no está acompañada de una mejora en la capacidad, es muy difícil tener éxito. Si no ayudamos a la gente a manejar estas cosas, no hay campo de uso asociativo ni equipo de maquinaria que no vayan a terminar en un fracaso.

Por otra parte, me quiero referir al Decreto 38/94 que, increíblemente, se contradice con los dictados de la Ley Nº 14.330, que regula a las sociedades de fomento rural. Inclusive, en la reforma tributaria aparece un artículo específico que establece que las sociedades de fomento rural seguirán gozando de sus exoneraciones tributarias. Esa ley fue hecha pensando en dar a los productores familiares y a sus organizaciones un incentivo para que se organicen y, a su vez, para que trabajen en forma asociativa y puedan gestionar y realizar la venta de sus productos. Ese decreto maldito tiene una cláusula que dice que se pueden realizar determinadas actividades, siempre que no compitan con la actividad comercial. Esto nos parece una contradicción flagrante con la ley que, precisamente, exonera a los productores de cierta tributación, marcando un diferencial para que realmente se puedan organizar y tengan capacidad de competir.

Lamentablemente, en la Dirección General Impositiva hay gente que todavía interpreta ese decreto como una limitación a la actividad de las sociedades de fomento. Por suerte, el problema solo ha llegado a cuatro de los más de noventa emprendimientos. Se da la contradicción de que, por un lado, el Ministerio genera proyectos y da recursos a las entidades para que realicen ese tipo de actividades -equipos de maquinaria, campos de recría, etcétera- y cuando las sociedades empiezan a generarlas, la Dirección General Impositiva considera que compiten con la actividad comercial. Nosotros creemos que es una contradicción flagrante que existe en el ámbito del Poder Ejecutivo. Hemos hablado con las autoridades de los Ministerios de Economía y Finanzas y de Ganadería, Agricultura y Pesca y hemos encontrado sensibilidad para solucionar el asunto, lo que pasaría por sacar la frase maldita del decreto. Además, en los próximos días vamos a entregar la propuesta al señor Presidente de la República, que también está preocupado por el tema.

De todos modos, esta instancia nos parece importante para que los legisladores estén al tanto de esta dificultad, porque incluso puede atentar contra la participación de las sociedades de fomento rural en este tipo

de emprendimiento.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la visita y los aportes, que han sido muy importantes.

En los próximos días les enviaremos la versión taquigráfica y nos mantenemos en contacto.

(Se retira de Sala la delegación de la Comisión Nacional de Fomento Rural)

——Tal como se decidió en la sesión anterior de la Comisión, ya se realizó la gestión formal ante Presidencia por el asunto de la versión taquigráfica. Además, quiero aclarar que el trabajo de las señoras Secretaria y Prosecretaria fue totalmente eficiente y que cumplieron con la resolución de la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, con la carta que enviamos al Presidente Aníbal Pereyra, oficialmente cumplimos con la decisión que tomamos el jueves pasado. Quiero que quede bien claro en la versión taquigráfica que no fue una omisión de la Secretaría de la Comisión.

Por otra parte, informo que enviamos la invitación al Ministro Olesker, pero no hemos tenido respuesta. Extraoficialmente, lo único que sé es que el doctor Javier Salsamendi está enfermo. También aclaro que para esa instancia hemos invitado a la Comisión de Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta esto, hicimos la agenda para el 7 de agosto. Para esa sesión invitamos a Inmujeres que nos había pedido entrevista hace varias semanas por una conferencia en la que participó la Directora Beatriz Ramírez. Además, convocaremos otra delegación por el asunto de la agricultura familiar. No obstante, ajustaremos la agenda cuando tengamos respuesta del señor Ministro.

(Diálogos)

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.